

# Die Rechtsprechung des EuGH im Jahr 2013: Europäisches Verfassungsrecht

*Astrid Epiney, Freiburg i.Ue.\**

**Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:**

**Astrid Epiney, Die Rechtsprechung des EuGH im Jahr 2013. Europäisches Verfassungsrecht, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2014, S. 1059-1067. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.**

Der vorliegende Beitrag gibt – im Anschluss an den vorherigen Bericht (NVwZ 2013, 614) – einen Überblick über wichtige grundsätzliche Urteile des *EuGH* aus dem Jahr 2012 und damit auch über die Rechtsentwicklung in der EU. Thematisch erfolgt eine Beschränkung auf Aspekte des „Europäischen Verfassungsrechts“. Der Akzent liegt auf der Zusammenfassung der neueren Entwicklungen und ggf. einer kurzen Kommentierung, während auf bibliographische Hinweise weitgehend verzichtet wird. Auch wird keine Vollständigkeit angestrebt, sondern es werden nur ausgewählte Urteile berücksichtigt.

## I. Verstärkte Zusammenarbeit

Art. 20 EUV und Art. 326 ff. AEUV enthalten Bestimmungen über die sog. Verstärkte Zusammenarbeit, auf die inzwischen einige Male zurückgegriffen wurde.<sup>1</sup> In den verb. Rs. C-274/11, C-295/11<sup>2</sup> hatte sich der *Gerichtshof* nun zum ersten Mal zu diesen, seit dem Amsterdamer Vertrag im Primärrecht figurierenden (wenn auch durch die danach erfolgten Vertragsrevisionen etwas modifizierten) Bestimmungen zu äußern. Zur Debatte stand der Beschluss 2011/167 des Rates über die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich des Patentschutzes,<sup>3</sup> wobei der Hintergrund des Streits letztlich in der eine „Sprachenfrage“ ist (spanisch und italienisch waren in dem ursprünglich von der Kommission vorgelegten Vorschlag für einen Sekundärrechtsakt „benachteiligt“). Hervorzuheben sind folgende Erwägungen des *Gerichtshofs*:

- Art. 118 II AEUV begründe keine ausschließliche Zuständigkeiten der Union (in deren Rahmen eine Verstärkte Zusammenarbeit nicht zulässig ist). Denn der einheitliche Patentschutz sei im Zusammenhang mit der Verwirklichung des Binnenmarktes (vgl. Art. 4 II lit. a AEUV) zu sehen, da er mit den in Art. 26 AEUV genannten Zielen verknüpft sei. Die zu den ausschließlichen Zuständigkeiten gehörenden Wettbewerbsregeln (vgl. Art. 3 I lit. b AEUV) umfassten lediglich die in Art. 101-109 AEUV geregelten Bereiche. Die Erwägungen des *Gerichtshofs* legen insgesamt die Annahme nahe, dass der Bereich der ausschließlichen Zuständigkeiten eher eng zu ziehen ist und sich nur auf diejenigen Politikbereiche bzw. Bestimmungen der Verträge bezieht, die ausdrücklich in Art. 3 I AEUV genannt sind, so dass insbesondere ein

---

\* Die Autorin ist Professorin und Direktorin am Institut für Europarecht der Universität Freiburg i.Ue. Herrn Rechtsassessor *Robert Mosters* sei herzlich für die kritische Durchsicht des Manuskripts gedankt.

<sup>1</sup> Vgl. zur Verstärkten Zusammenarbeit unter Einbezug der bisherigen Praxis *Streinz*, JuS 2013, 892 ff.

<sup>2</sup> *EuGH*, Urt. v. 16.4.2013, verb. Rs. C-274/11, C-295/11 – Spanien u.a./Rat.

<sup>3</sup> ABIEU Nr. L 76 v. 22.3.2011, 53.

Zusammenhang mit den genannten Bereichen nicht ausreicht. Dies ist gerade im Bereich der Sicherstellung des unverfälschten Wettbewerbs von großer Bedeutung, da dieser von zahlreichen Rechtsakten auch berührt ist.

- Die Zuständigkeit des Art. 118 AEUV (eine Verstärkte Zusammenarbeit kann nur in Gebieten stattfinden, in denen der Union eine Kompetenz zukommt, Art. 326 I AEUV) umfasse auch die vorgesehene Verstärkte Zusammenarbeit, dies obwohl Art. 118 AEUV auf die Union als Ganze abstellt, denn eine Beschränkung auf die an der Zusammenarbeit teilnehmenden Mitgliedstaaten sei eine „wesensnotwendige“ Konsequenz derselben, ein sich in der Tat aufdrängender Schluss.
- Auch Art. 326 II AEUV sei beachtet worden, da die mögliche Beschränkung des Binnenmarktes und des Verstoßes gegen das Diskriminierungsverbot lediglich eine zwingende Folge der Teilnahme nur eines Teils der Mitgliedstaaten darstelle, wobei nicht zu prüfen sei, ob die Sprachenregelung als solche mit dem Vertrag in Einklang stehe. Auch dieser Ansatz ist zwingend, denn in den meisten Fällen wird eine Verstärkte Zusammenarbeit in irgendeiner Form den Binnenmarkt beeinträchtigen, soweit alle Mitgliedstaaten berücksichtigt werden. Daher kann Art. 326 II AEUV nur so ausgelegt werden, dass diese Beeinträchtigung nicht unverhältnismäßig sein darf. Ähnliches gilt für das Diskriminierungsverbot.
- Die einschlägige Rechtsgrundlage (Art. 118 II AEUV) sieht eine einstimmige Beschlussfassung durch den Rat vor. Diese scheiterte am Widerstand Spaniens und Italiens. Dass im Anschluss daran auf die Verstärkte Zusammenarbeit zurückgegriffen wird, stelle keinen Ermessensmissbrauch dar. Denn nichts in den Bestimmungen über die Verstärkte Zusammenarbeit untersage eine solche für diejenigen Bereiche, in denen gemäß den Verträgen Einstimmigkeit notwendig ist. Vielmehr ergebe sich aus Art. 333 I gerade das Gegenteil, wobei sich die Einstimmigkeit in diesen Fällen allein auf die teilnehmenden Mitgliedstaaten beziehe. Die in Art. 20 II EUV geforderte Unmöglichkeit der Erreichung der mit einer Verstärkten Zusammenarbeit angestrebten Ziele im Rahmen der „Gesamtunion“ innerhalb eines vertretbaren Zeitraums könne verschiedene Ursachen haben, so auch die fehlende Einstimmigkeit. Dieser Ansatz des *Gerichtshofs* erscheint schon deshalb zwingend, weil die Verstärkte Zusammenarbeit ansonsten weitgehend leerlaufen könnte, dürfte sie doch gerade in den Bereichen von Bedeutung sein, in denen Einstimmigkeit gefordert ist.
- Folgerichtig wird auch Art. 327 AEUV (wonach eine Verstärkte Zusammenarbeit die Zuständigkeiten und Rechte der nicht beteiligten Mitgliedstaaten zu achten hat) nicht schon allein deshalb als verletzt angesehen, weil auf diese Weise eine Maßnahme verabschiedet werden konnte, mit der diese Mitgliedstaaten nicht einverstanden waren. Nicht beantwortet ist damit die Frage, ob Art. 327 AEUV im Falle extraterritorialer Wirkungen (in den nicht beteiligten Mitgliedstaaten) verletzt sein kann.

- Die Verstärkte Zusammenarbeit genüge im vorliegenden Fall auch der Anforderung des Art. 20 II EUV, wonach sie das „letzte Mittel“ sein muss, um die angestrebten Ziele zu erreichen: Zwar reiche hierzu nicht jede ergebnislose Verhandlung (da auf diese Weise die Interessen der Union und des Integrationsprozesses nicht gewahrt wären), sondern erforderlich sei vielmehr, dass der Erlass des betreffenden Rechtsakts in absehbarer Zukunft nicht möglich erscheint. Diese Voraussetzung sei vorliegend gegeben gewesen, da der Rat alle relevanten Aspekte geprüft habe und während der langjährigen Verhandlungen keine der zahlreichen vorgeschlagenen Sprachenregelungen eine Unterstützung aller Mitgliedstaaten fand.
- Schließlich sei auch nicht ersichtlich, dass das Gerichtssystem der Union beeinträchtigt wäre, da es in dem Beschluss nur um die Ermächtigung zur Verstärkten Zusammenarbeit gehe und hier keine Pflicht bestanden habe, bereits die Frage des Rechtsschutzes zu regeln.

Das Urteil überzeugt insgesamt, und es stellt insbesondere sicher, dass die Verstärkte Zusammenarbeit gerade in den Bereichen einstimmiger Beschlussfassung umfassend zum Zuge kommen kann. Hervorzuheben ist aber, dass es sich aufgrund der Zweistufigkeit des Verfahrens nur auf die erste Stufe, nämlich die grundsätzliche Zulässigkeit einer Verstärkten Zusammenarbeit in dem betreffenden Bereich, bezieht. Eine andere Frage ist dann diejenige, ob der im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit letztlich verabschiedete Rechtsakt selbst mit dem Primärrecht vereinbar ist; diese muss ggf. in einem weiteren Verfahren geklärt werden, was gerade für die Sprachenregelung im Bereich des Patentschutzes zu erwarten ist.

## II. Grundrechtsschutz

Von besonderer Bedeutung im Berichtszeitraum ist fraglos das von der Großen Kammer gefällte Urteil in der Rs. C-617/10<sup>4</sup>, in der es insbesondere<sup>5</sup> um die Frage ging, unter welchen Voraussetzungen eine Durchführung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten anzunehmen ist, die für die Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte vorausgesetzt wird (Art. 51 I GRCh). Der *Gerichtshof* knüpft an seine bisherige Rechtsprechung an und betont, es gehe hier um „unionsrechtlich geregelte Fallgestaltungen“, nimmt aber auch Bezug auf den „Geltungsbereich des Unionsrechts“, wobei er beide Wendungen offenbar synonym verwendet. Die Anwendbarkeit des Unionsrechts führe daher notwendigerweise zu der Maßgeblichkeit und Anwendbarkeit der in der Charta verankerten Grundrechte. Im

<sup>4</sup> *EuGH*, Urt. v. 26.2.2013, Rs. C-617/10 – Fransson.

<sup>5</sup> Weiter legt der Gerichtshof überzeugend dar, dass eine nationale Vorschrift, die die Verpflichtung des nationalen Gerichts, Vorschriften, die gegen die Charta verstoßen, unangewandt zu lassen, davon abhängig macht, dass sich dieser Verstoß klar aus den Bestimmungen der Charta oder aus der entsprechenden Rechtsprechung ergibt, mit dem EU-Recht unvereinbar ist, da sie dem nationalen Gericht die Befugnis abspricht, die Vereinbarkeit dieser Bestimmung mit der Charta umfassend zu beurteilen. Sodann geht der EuGH noch auf die Tragweite des Grundsatzes *ne bis in idem* ein.

Ausgangsfall, in dem es um steuerliche Sanktionen und ein Strafverfahren ging, bejahte der *Gerichtshof* die Anwendbarkeit des Unionsrechts, da im Einzelnen zitierte unionsrechtliche Bestimmungen die Mitgliedstaaten verpflichten, die Erhebung der in Frage stehenden Steuern (Mehrwertsteuer) zu gewährleisten und zur Bekämpfung von rechtswidrigen Handlungen in diesem Zusammenhang abschreckende und wirksame Maßnahmen zu ergreifen, gehe es hier doch auch um die Eigeneinnahmen der Union, die einen Anteil an den Mehrwertsteuern umfassten. Irrelevant sei in diesem Zusammenhang, dass die fraglichen Vorschriften nicht zur Umsetzung von Unionsrecht erlassen wurden<sup>6</sup> und auch sonst allgemein anwendbar sind, d.h. auch im rein innerstaatlichen Bereich, wobei diesfalls die Unionsgrundrechte nicht zu beachten seien.

Damit stellt der *Gerichtshof* ausdrücklich klar, dass die Eröffnung des Anwendungsbereichs des Unionsrechts die Bindungswirkung der Grundrechte impliziert, ein Ansatz, der an die bisherige Rechtsprechung zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen anknüpft, obwohl der Wortlaut des Art. 51 I GRCh von „Durchführung des Unionsrechts“ spricht. In der Sache kommt damit den EU-Grundrechten ein denkbar weiter Anwendungsbereich zu, da der Geltungsbereich des Unionsrechts nicht nur eröffnet ist, wenn es um die („direkte“) Umsetzung oder Anwendung von Unionsrecht geht, sondern u.a. auch dann, wenn unionsrechtlich eingeräumte Handlungsspielräume genutzt werden oder wenn nationale Bestimmungen insofern im Kontext des EU-Rechts zu sehen sind, als sie eher abstrakt formulierten Vorgaben (wie das Ergreifen angemessener, wirksamer und abschreckender Sanktionen) Rechnung tragen. Bei der dem Urteil zugrunde liegenden Konstellation geht es an sich um die klassische Situation, dass nationale Normen angewandt werden, die aber auch zur Erfüllung von sich aus dem Unionsrecht ergebenden Pflichten herangezogen werden. Die eigentliche Schwierigkeit bei dieser weiten Auslegung des Anwendungsbereichs des Unionsrechts dürfte darin liegen, dass unzählige und kaum übersehbare geschweige denn abgrenzbare nationale Vorschriften in diesem Sinn in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen, dies zumindest, wenn sie in bestimmten Fallkonstellationen angewandt werden. Dies und der Umstand, dass es wenig sinnvoll sein dürfte, diese nationalen Vorschriften differenziert auszulegen, je nachdem, ob es um einen Anwendungsfall mit Bezug zum Unionsrecht geht oder nicht (zumal diese Frage nicht immer von vornherein klar zu beantworten sein wird), dürfte zumindest mittelfristig dazu führen, dass die Grundrechtecharta dann doch zu einer Art Mindeststandard im Grundrechtsschutz der EU-Mitgliedstaaten führt, wobei dieser in Bezug auf die erfassten Grundrechte weit über die EMRK hinausginge.

---

<sup>6</sup> S. insoweit aus dem Berichtszeitraum *EuGH*, Urt. v. 26.9.2013, Rs. C-195/12 – IBV & CIE, wo der *Gerichtshof* in Bezug auf die Umsetzungsgesetzgebung zur RL 2004/8 (Kraft-Wärme-Kopplung) festhält, Art. 20, 21 GRCh seien maßgeblich und die nationalen Umsetzungsmaßnahmen am Maßstab dieser Vorgaben prüft (und die Vereinbarkeit bejaht).

In der ebenfalls von der Großen Kammer entschiedenen Rs. C-399/11<sup>7</sup> stellt der *Gerichtshof* zunächst die Vereinbarkeit des Art. 4a I Rahmenbeschluss 2002/584 (Europäischer Haftbefehl) mit der Grundrechtecharta fest, bevor er betont, Art. 53 GRCh sei nicht so auszulegen, dass die Mitgliedstaaten in jedem Fall einen strengeren Schutzstandard anlegen dürften: Eine derartige Auslegung sei nicht mit dem Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts vereinbar, da sie es den Mitgliedstaaten erlauben würde, Unionsrechtsakten, die in Grundrechte eingreifen, jedoch unter Beachtung der hier einschlägigen Anforderungen der Charta, die Anwendung zu versagen.<sup>8</sup>

Im Gefolge des Urteils des *Gerichtshofs* in den verb. Rs. C-411/10, Rs. C-493/10 (N.S.)<sup>9</sup> hatte sich der *EuGH* in der Rs. C-4/11<sup>10</sup> erneut mit der Frage der Zulässigkeit der Überstellung von Asylsuchenden nach Griechenland auf der Grundlage der sog. Dublin-Verordnung (VO 343/2003<sup>11</sup>) zu befassen. In dem knappen, von der Großen Kammer gefällten Urteil wird zunächst die erwähnte Rechtsprechung bestätigt, wonach ein Asylbewerber nicht an den an sich nach der VO 343/2003 zuständigen Staat überstellt werden darf, falls es dem betreffenden Mitgliedstaat nicht unbekannt sein kann, dass dort die Gefahr einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung im Sinne von Art. 4 GRCh besteht. In einer solchen Konstellation – und dies stellt den neuen Aspekt des angezeigten Urteils dar – habe eine solche rechtliche Unmöglichkeit der Überstellung jedoch nicht zur Folge, dass der betreffende Mitgliedstaat verpflichtet ist, den Asylantrag selbst (auf der Grundlage von Art. 3 II VO 343/2003) zu prüfen. Allerdings sei der Mitgliedstaat, in dem der Asylantrag gestellt wurde, gemäß der VO 343/2003 als zuständig anzusehen, sofern kein anderer Mitgliedstaat als zuständig eruiert werden kann. Dabei sei darauf zu achten, dass das Verfahren für den Asylbewerber nicht unzumutbar lang dauert. Man wird aus diesen etwas kryptischen Formulierungen des *Gerichtshofs* dreierlei ableiten können:

- Erstens führt eine Unmöglichkeit der Überstellung in den eigentlich zuständigen Mitgliedstaat allein nicht zu einer Pflicht, den Asylantrag selbst zu behandeln, so dass dem Betreffenden auch kein entsprechendes Recht (aufgrund unionsrechtlicher Vorgaben) zustehen kann.
- Zweitens wird jedoch der Mitgliedstaat, in dem der Antrag gestellt wird, dann zuständig, wenn sonst kein anderer Mitgliedstaat als zuständig eruiert werden kann, womit die Unmöglichkeit der Überstellung in den eigentlich zuständigen Mitgliedstaat dann i.Erg. doch die Zuständigkeit des erstgenannten Mitgliedstaats impliziert, dies allerdings aufgrund der erwähnten „Auffangzuständigkeit“.
- Drittens schließlich dürfte eine Zuständigkeit dieses Mitgliedstaats bzw. eine Pflicht desselben, den Antrag selbst zu behandeln, auch dann anzunehmen sein, wenn die

<sup>7</sup> *EuGH*, Urt. v. 26.2.2013, Rs. C-399/11 – Melloni.

<sup>8</sup> S. ansonsten auch *EuGH*, Urt. v. 29.1.2013, Rs. C-396/11 – Radu, wo der Gerichtshof (Große Kammer) festhält, der Rahmenbeschluss 2002/584 verlange nicht, dass die gesuchte Person vor der Ausstellung des Haftbefehls im Ausstellungsmitgliedstaat anzuhören sei; den Anforderungen der Art. 47, 48 GRCh werde durch die im Vollstreckungsmitgliedstaat eingeräumten Rechte entsprochen.

<sup>9</sup> Zu diesem *Epiney*, NVwZ 2012, 730 f.

<sup>10</sup> *EuGH*, Rs. C-4/11, Urt. v. 14.11.2013 – Puid.

<sup>11</sup> Inzwischen ersetzt durch die VO 604/2013, wobei das angezeigte Urteil aber auch nach der neuen Rechtslage relevant ist.

Eruierung weiterer möglicher zuständiger Mitgliedstaaten zu einem für den Asylbewerber nicht mehr zumutbaren überlangen Verfahren führte. Dieser letzte Aspekt des Urteils lässt jedoch noch einige Fragen offen, so insbesondere diejenige nach der zumutbaren Dauer, die wohl nur im Einzelfall bestimmt werden kann. Hingegen impliziert er auf der anderen Seite, dass bei Vorliegen der vom *EuGH* erwähnten Voraussetzungen wohl auch ein subjektives Recht auf Prüfung des Antrags bestehen muss, geht es doch letztlich um Grundrechtsverletzungen (durch ein überlanges Verfahren).

In der Rs. C-300/11<sup>12</sup> bestätigte die Große Kammer des *Gerichtshofs* zunächst den Grundsatz, dass das Sekundärrecht im Lichte der Grundrechtecharta auszulegen sei und wandte dieses Prinzip auf Art. 30 II, 31 RL 2004/38 (Unionsbürgerrichtlinie) an. Nach diesen Bestimmungen sind dem von einem Einreiseverbot Betroffenen die Gründe der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit, die einer solchen Entscheidung zugrunde liegen, mitzuteilen, wovon allerdings aus Gründen der Sicherheit des Staates abgewichen werden darf. Letztere Möglichkeit sei als Ausnahme von der Regel eng auszulegen. Diese Begründungspflicht ist im Zusammenhang mit dem in der Richtlinie auch gewährleisteten Rechtsweg zu sehen, wobei aber auch Art. 47 GRCh das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf vor einem unparteiischen Gericht garantiert. Für die Wirksamkeit der durch Art. 47 GRCh gewährleisteten gerichtlichen Kontrolle sei erforderlich, dass der Betroffene die Gründe für eine gegen ihn ergangene Entscheidung erlangt, entweder direkt durch die Lektüre derselben oder ggf. auf Antrag hin. Wenn ausnahmsweise eine genaue und umfassende Mitteilung der Gründe aus Gründen der Sicherheit des Staates nicht erfolgen kann, müsse das zuständige Gericht auf verfahrensrechtliche Techniken und Regeln zurückgreifen können, die es ermöglichen, diesen legitimen Interessen auf der einen und denjenigen des Betroffenen auf der anderen Seite Rechnung zu tragen. Daher müssten die Mitgliedstaaten eine wirksame gerichtliche Kontrolle des Vorliegens und der Stichhaltigkeit der von den Behörden vorgebrachten Gründe ermöglichen, so dass das Gericht von allen Gründen und den entsprechenden Beweisen Kenntnis erlangen müsse. In diesem Rahmen müsse das Gericht auch überprüfen, ob diese Gründe einer vollumfänglichen Mitteilung an den Betroffenen entgegenstehen, was letztlich von der nationalen Behörde nachzuweisen sei, so dass es keine Vermutung zugunsten der Stichhaltigkeit solcher von einer nationalen Behörde vorgebrachten Gründe gebe. Jedenfalls müsse eine Mitteilung der wesentlichen Inhalte der Gründe, auf denen das Einreiseverbot beruht, erfolgen, da der Schutz der Sicherheit des Staates nicht zur Folge haben könne, dass dem Betroffenen das rechtliche Gehör verweigert wird und damit sein Recht auf einen Rechtsbehelf wirkungslos wird. Diese Pflicht gelte allerdings nicht in gleicher Weise für die Beweise, wobei auch hier die Nichtoffenlegung auf das unbedingt Erforderliche beschränkt bleiben müsse.

Der *Gerichtshof* dürfte damit den Wesensgehalt des Art. 47 GRCh insoweit präzisiert haben, als jedenfalls die „wesentlichen Inhalte“ der der nationalen Entscheidung zugrunde liegenden Gründe mitzuteilen sind, soll hier doch offenbar keine Abwägung mehr erfolgen. Nicht zu verkennen ist jedoch, dass diese Formulierung durchaus offen ausfällt, sind doch für die Frage nach dem wesentlichen Inhalt letztlich die Umstände des Einzelfalls entscheidend. Immerhin darf keine vollumfängliche Verweigerung der Angabe von Gründen erfolgen, ein Schluss, der sich so nicht klar aus dem Wortlaut der relevanten sekundärrechtlichen Bestimmungen ergibt, jedoch aus Art. 47 GRCh abgeleitet wird. Darüber hinaus ist die Klarstellung, dass die Verweigerung der Begründung einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich sein muss, von großer Bedeutung.

Die RL 2010/13 regelt u.a. das Recht von Fernsehveranstaltern auf Kurzberichterstattung über Ereignisse, die von großem öffentlichen Interesse und Gegenstand exklusiver Fernsehübertragungsrechte sind. Dabei beschränkt sie eine etwaige Kostenerstattung auf die mit der Gewährung der Kurzberichterstattung verbundenen zusätzlichen Kosten. Die Vereinbarkeit dieser Vorgaben mit Art. 16, 17 GRCh (Eigentums- und Wirtschaftsfreiheit) war Gegenstand der von der Großen Kammer entschiedenen Rs. C-283/11<sup>13</sup>. Der *EuGH* verneinte zunächst die Einschlägigkeit der Eigentumsfreiheit (Art. 17 GRCh): Diese beziehe

<sup>12</sup> *EuGH*, Urt. v. 4.6.2013, Rs. C-300/11 – ZZ.

<sup>13</sup> *EuGH*, Urt. v. 22.1.2013, Rs. C-283/11 – Sky Österreich.

sich zwar auch auf „vermögenswerte Rechte“; dass diese vermögenswert sind, müsse sich jedoch aus der Rechtsordnung ergeben, was angesichts der Rechtslage in der Union nicht (mehr) gegeben sei, da die Exklusivrechte unter gewissen Voraussetzungen eben gerade eingeschränkt werden können. Dieser Ansatz impliziert, dass sich der Schutzbereich des Art. 17 GRCh mit der Gesetzgebung ändern kann, jedenfalls soweit die vermögenswerten Rechte betroffen sind. Hingegen liege ein Eingriff in den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit (Art. 16 GRCh) vor, da der Fernsehveranstalter weder frei entscheiden könne, mit wem er eine Vereinbarung über eine Kurzberichterstattung abschließt, noch zu welchem Preis. Die fragliche Richtlinienbestimmung taste den Wesensgehalt der unternehmerischen Freiheit nicht an, da die Tätigkeit nach wie vor ausgeübt werden könne und die Verwertung des Rechts möglich bleibe, wenn auch bestimmte Einschränkungen bei Kurzberichterstattungen vorgesehen sind. Die fragliche Einschränkung könne auch durch den Schutz des in Art. 11 I GRCh garantierten Grundrechts auf Information – ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel – gerechtfertigt werden: Die zunehmende exklusive Vermarktung von Ereignissen von großem öffentlichen Interesse nehme derzeit zu und gefährde damit dieses Grundrecht. Die fragliche Bestimmung sei auch zur Erreichung dieses Ziels geeignet, denn auf diese Weise könne zumindest eine Kurzberichterstattung über solche Ereignisse auf allen Kanälen – unabhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit der involvierten Veranstalter – gewährleistet werden. In Bezug auf die Erforderlichkeit der Regelung komme zwar eine Beteiligung an den Kosten für den Erwerb der Exklusivrechte als milderes Mittel in Betracht; dieses hätte jedoch das angestrebte Ziel nicht genauso wirksam erreichen können, da eine derartige Kostenregelung gewisse Fernsehveranstalter von der Kurzberichterstattung abhalten könnte, womit der Zugang der Öffentlichkeit zu diesen Informationen erheblich eingeschränkt werde. Schließlich sei die fragliche Richtlinienbestimmung auch angemessen, denn die Nutzung der Kurzberichterstattung sei genau eingegrenzt (nur allgemeine Nachrichtensendungen, geringe Dauer, Fristen für die Ausstrahlung, Angabe der Quelle), so dass angesichts der Bedeutung der Informationsfreiheit keine fehlerhafte Abwägung festgestellt werden könne, woran auch die mit der Regelung ggf. einhergehende Minderung des Marktwerts der exklusiven Übertragungsrechte nichts ändere.

Das Urteil ist insbesondere in Bezug auf die Verhältnismäßigkeitsprüfung interessant: Der *Gerichtshof* prüft hier die drei Erfordernisse (Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit) in deutlich getrennten Prüfschritten. Auch fällt seine Argumentation vergleichsweise ausführlich und sehr differenziert aus, dies auch und gerade im Zusammenhang mit der Angemessenheit. Auffallend ist weiter, dass der *Gerichtshof* darauf verzichtet, auf den großen Gestaltungsspielraum des Unionsgesetzgebers hinzuweisen.

Insgesamt ist damit eine höhere Kontroll- und Prüfdichte als in anderen Urteilen zu verzeichnen, wobei die Hintergründe hierfür jedoch nicht erläutert werden.<sup>14</sup>

### III. Wahl der Rechtsgrundlage

Die Reichweite des Art. 207 AEUV (gemeinsame Handelspolitik) stand im Zentrum<sup>15</sup> der von der Großen Kammer entschiedenen Rs. C-414/11<sup>16</sup>. Nach der Feststellung, dass sich Art. 207 I AEUV in bedeutender Weise von den Vorgängerbestimmungen unterscheidet und insofern die in Bezug auf diese ergangene Rechtsprechung nicht (mehr) maßgeblich sei, hält der *Gerichtshof* fest, Art. 27 TRIPS-Übereinkommen (der die patentfähigen Gegenstände umschreibt) gehöre zur gemeinsamen Handelspolitik (und damit zu den ausschließlichen Kompetenzen der Union). Zwar genügten Auswirkungen auf den internationalen Handelsverkehr hierfür noch nicht; Art. 207 I AEUV sei jedoch einschlägig, wenn ein Rechtsakt speziell den internationalen Warenaustausch betrifft, weil er im Wesentlichen den Handelsverkehr fördern, erleichtern oder regeln soll und sich direkt und sofort auf den Handel mit den betroffenen Erzeugnissen auswirkt. Ein solcher spezifischer Bezug zum internationalen Handelsverkehr sei beim TRIPS-Übereinkommen insgesamt und damit auch bei dessen Art. 27 gegeben, da das Übereinkommen Verzerrungen des internationalen Handels verringern soll, indem es einen wirksamen und angemessenen Schutz des geistigen Eigentums gewährleistet. Dies gelte auch für die Normen betreffend die Verfügbarkeit, den Umfang und die Ausübung von Rechten des geistigen Eigentums. Zwar könnten diese auch Gegenstand sekundärrechtlicher Regelungen im Bereich des Binnenmarktes sein, wobei jedoch das TRIPS-Übereinkommen zu beachten sei, das seinerseits eben den internationalen Handelsverkehr erleichtern solle, so dass diese Bestimmungen eben im Zusammenhang mit diesem Anliegen und nicht mit der Harmonisierung der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten stehen. Damit dürfte der *Gerichtshof* die Reichweite des Art. 207 I AEUV weit auslegen, ist doch offenbar ausreichend, dass einerseits das Ziel der Regelung die Förderung des internationalen Warenaustauschs ist und andererseits direkte Auswirkungen auf den Handel zu gewärtigen sind. Diese Voraussetzungen dürften auch in Bezug auf zahlreiche Regelungen, die an sich nicht schwerpunktmäßig den Handel betreffen, gegeben sein, wie das Beispiel der Patentierbarkeit illustriert.

---

<sup>14</sup> S. in diesem Zusammenhang auch *EuGH*, Urt. v. 17.10.2013, Rs. C-291/12 – Schwarz, in der der Gerichtshof eingehend prüft, ob der in der VO 2252/2004 vorgesehene biometrische Reisepass mit Art. 7, 8 GRCh vereinbar ist, wobei auch hier eine differenzierte Verhältnismäßigkeitsprüfung erfolgt. Aus dem Bereich des Landwirtschaftsrechts *EuGH*, Urt. v. 19.9.2013, Rs. C-373/11 – Panellinos Syndesmos; *EuGH*, Urt. v. 17.10.2013, Rs. C-101/12 – Schaible (in beiden Urteilen hält der Gerichtshof auch fest, dass das Diskriminierungsverbot Ungleichbehandlungen, die sich aus Unterschieden zwischen den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten ergeben, nicht erfasse, was nicht nur in Bezug auf die Auslegung, sondern auch die Gültigkeit unionsrechtlicher Bestimmungen relevant sei).

<sup>15</sup> Daneben ging der Gerichtshof noch auf einige Fragen der Auslegung des TRIPS-Übereinkommens ein.

<sup>16</sup> *EuGH*, Urt. v. 18.7.2013, Rs. C-414/11 – Sankyo.



In der Rs. C-137/12<sup>17</sup> ging es um die Rechtsgrundlage des Beschlusses 2011/853 über die Unterzeichnung des Europäischen Übereinkommens über den rechtlichen Schutz von zugangskontrollierten Diensten und von Zugangskontrolldiensten (im Wesentlichen Fernseh- und Radiosendungen sowie Internetdienste). Der Rat hatte Art. 114 AEUV (Binnenmarkt) herangezogen, während die Kommission den Beschluss auf Art. 207 IV AEUV (Gemeinsame Handelspolitik) stützen wollte. Der *Gerichtshof* gab der Klage statt: Art. 207 AEUV betreffe hauptsächlich den Handelsverkehr mit Drittstaaten und nicht denjenigen im Binnenmarkt. Das Abkommen sei im Wesentlichen identisch mit der RL 98/84 und solle letztlich dazu führen, dass die innerhalb der Union für die betreffenden Dienste geltenden Regelungen auch für weitere Staaten in Europa gelten. Daher betreffe die Richtlinie die Förderung des Handels im Binnenmarkt, während das Übereinkommen auf den internationalen Handel ausgerichtet sei und somit einen spezifischen Bezug zu demselben aufweise. Der Ansatz des *Gerichtshofs* impliziert auch, dass die Unterzeichnung des Abkommens damit in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fällt.

#### IV. Außenbeziehungen

Verträge der EU mit Drittstaaten enthalten gelegentlich Bestimmungen, die sich in der Formulierung an das EU-Recht anlehnen; mitunter wird sogar auf Sekundärrechtsakte verwiesen. Solche Bestimmungen sind nach völkerrechtlichen Grundsätzen auszulegen, so dass sie nicht zwingend gleich wie im Unionsrecht zu verstehen sind; die völkerrechtlichen Auslegungsregeln können aber auch einen Grundsatz der parallelen Auslegung nahelegen, dies insbesondere, soweit die Zielsetzung der entsprechenden völkervertragsrechtlichen Vorgaben gerade dahin geht, eine im Verhältnis zum Unionsrecht parallele Rechtslage sicherzustellen. In der von der Großen Kammer entschiedenen Rs. C-221/11<sup>18</sup> verneinte der *Gerichtshof* dies in Bezug auf den Begriff „freier Dienstleistungsverkehr“ in Art. 14 I des Zusatzprotokolls zum Assoziierungsübereinkommen mit der Türkei. Dieser erfasse nicht – im Gegensatz zum Unionsrecht – die passive Dienstleistungsfreiheit. Zwar seien die im Unionsrecht geltenden Grundsätze über den freien Dienstleistungsverkehr so weit wie möglich auch auf türkische Staatsangehörige auszudehnen, dies im Hinblick auf die Beseitigung der Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs. Gleichwohl könne die unionsrechtlich vorgesehene Auslegung nicht „automatisch“ auf die Auslegung einer abkommensrechtlichen Bestimmung übertragen werden, sofern dies nicht im Vertrag selbst ausdrücklich vorgesehen ist, was vorliegend nicht der Fall sei, impliziere Art. 14 des Assoziierungsabkommens doch nur, dass die unionsrechtlichen Vorgaben als eine Art Inspirationsquelle anzusehen seien. Auch habe der Assoziationsrat keine Maßnahmen ergriffen, um die Verwirklichung des freien Dienstleistungsverkehrs voranzutreiben. Im Übrigen gebe es zwischen dem Assoziierungsabkommen und dem Unionsrecht in Bezug auf den freien Dienstleistungsverkehr schon insofern Unterschiede, als im Unionsrecht eine enge Verbindung zwischen dem freien Dienstleistungsverkehr und der Freizügigkeit bestehe und sich die Assoziation EU-Türkei auf rein wirtschaftliche Zwecke beziehe. Hinzu komme, dass es im konkreten Fall um eine „Stillhalteklausele“ gehe und der freie Dienstleistungsverkehr auch in der Union ursprünglich im Wesentlichen als Freiheit, Dienstleistungen zu erbringen,

<sup>17</sup> *EuGH*, Urt. v. 22.10.2013, Rs. C-137/12 – Kommission/Rat.

<sup>18</sup> *EuGH*, Urt. v. 24.9.2013, Rs. C-221/11 – Demirkan.

konzipiert war, so dass keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich seien, dass die Vertragsparteien auch die passive Dienstleistungsfreiheit einbeziehen wollten.

Das Urteil lässt eine eher restriktive Haltung in Bezug auf eine parallele Auslegung abkommensrechtlicher Bestimmungen mit gleichlautendem Unionsrecht erkennen. Wenn man auch im konkreten Fall – insbesondere, weil es „nur“ um eine Stillhalteklausele und keine eigentliche „Grundfreiheit“ ging – dem Ergebnis des *Gerichtshofs* zu folgen vermag, erscheint der Ansatz doch zu zurückhaltend, dürften die Erwägungen des *EuGH* doch das von den Vertragsparteien ggf. auch verfolgte Anliegen des Einbezugs eines Drittstaates in gewisse Teile des unionsrechtlichen Besitzstandes zu wenig berücksichtigen. Nicht zu verkennen ist jedoch, dass solche „Teileinbezüge“ immer die Schwierigkeit aufwerfen (wie auch das angezeigte Urteil illustriert), dass es eben um Teile geht, die im Unionsrecht regelmäßig in engem Zusammenhang mit anderen unionsrechtlichen Vorgaben stehen, so dass die Reichweite des Einbezugs regelmäßig Fragen aufwirft. Relevant wird dies etwa auch bei den Abkommen der EU mit der Schweiz, wobei hier interessant ist, dass die Union (bzw. zumindest die Kommission) offenbar von einer weitgehend parallelen Auslegung der Marktzugangsabkommen ausgeht, während in der Rechtsprechung des *Gerichtshofs*, ohne dass diese bislang wirklich gefestigt wäre, eine gewisse Zurückhaltung zu spüren ist. Zu begrüßen wäre es vor diesem Hintergrund, wenn die Parteien sich beim Abschluss solcher Abkommen klarer über die Frage der angestrebten Parallelität der Rechtslage im Verhältnis zum EU-Recht und deren Reichweite aussprechen und die Abkommen auch entsprechend formulierten.

In Bezug auf das EWR-Abkommen geht der *Gerichtshof* – wie die Rs. C-431/11<sup>19</sup> illustriert – davon aus, dass das Hauptziel des Abkommens die möglichst umfassende Verwirklichung der Freizügigkeit und der anderen Grundfreiheiten im gesamten EWR sei, so dass der innerhalb der Union verwirklichte Binnenmarkt auf die EFTA-Staaten ausgeweitet werde. Daher sei der Beschluss des Rates über den im Gemeinsamen EWR-Ausschuss zu vertretenden Standpunkt der Union zur Änderung eines Anhangs des EWR-Abkommens, damit im Bereich der sozialen Sicherheit dieser Anhang an die legislativen Entwicklungen im EU-Sekundärrecht angepasst werden konnte (konkret ging es um die Übernahme der VO 883/2004), zu Recht auf Art. 48 AEUV und nicht auf Art. 79 II AEUV (betreffend die Einwanderungspolitik, in Bezug auf welche Großbritannien und Irland zudem eine Opt-out-Möglichkeit haben, welche in der vorliegenden Konstellation die Ziele des Abkommens gefährdete) gestützt worden.

## **V. Erlass des Gesamthaushaltsplans der Union**

---

<sup>19</sup> *EuGH*, Urt. v. 26.9.2013, Rs. C-431/11 – Vereinigtes Königreich/Rat.

Die Große Kammer des *Gerichtshofs* wies in der Rs. C-77/11<sup>20</sup> die Nichtigkeitsklage des Rates gegen den Erlass des Gesamthaushaltsplans durch das Parlament ab: Das Verfahren zur Festlegung des Haushaltsplans sei in Art. 314 AEUV geregelt, das für diesen Zweck ein spezifisches besonderes Gesetzgebungsverfahren vorsehe. Nach Art. 314 IX AEUV stelle der Präsident des EP nach Durchlaufen des Verfahrens den endgültigen Erlass des Haushaltsplans fest. Daher könne das Verfahren des Art. 314 AEUV nicht dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gleichgestellt werden, und es müsse bzw. dürfe nicht mit einem gemeinsam unterzeichneten Rechtsakt abgeschlossen werden. Hieran ändere auch die durch den Vertrag von Lissabon erfolgte Einfügung eines einleitenden Satzes in Art. 314 AEUV, der Rat und Parlament erwähnt, nichts. Denn dieser Satz bringe nur zum Ausdruck, dass die Haushaltsbefugnisse von beiden Organen gemeinsam ausgeübt werden und verweise auf die nachfolgenden Bestimmungen, zu denen auch Art. 314 IX AEUV gehöre; Art. 296 I AEUV (wonach die Art des zu erlassenden Rechtsakts von den Organen zu bestimmen sei, falls in den Verträgen hierüber nichts vorgesehen ist) sei im Rahmen des Haushaltsverfahrens nach Art. 314 AEUV nicht anwendbar, enthalte Art. 314 IX AEUV doch eine entsprechende Bestimmung über den das Verfahren abschließenden Rechtsakt. Die Feststellung des Haushaltsplans sei auch nicht in der Form einer Verordnung, einer Richtlinie oder eines Beschlusses im Sinne des Art. 288 AEUV zu kleiden gewesen, denn es gehe hier nicht um einen der in Art. 288 AEUV erwähnten Gesetzgebungsakte, was nichts an der Existenz eines anfechtbaren Rechtsakts ändere. Ein Verstoß gegen die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit zwischen den Organen sei ebenfalls nicht feststellbar: Am Tag der Abstimmung über den Haushaltsplan in der Plenarsitzung sei eine Einigung zwischen EP und Rat über den Inhalt des Haushaltsplans erzielt worden. Da der Präsident allein berechtigt sei, den angefochtenen Rechtsakt zu unterzeichnen, stelle sich die Frage eines Verstoßes gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit nicht.

Diese letzte Feststellung ist zumindest interpretationsbedürftig. Denn im Verfahren selbst stellt sich die Frage nach der Beachtung des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit sehr wohl, wirken die beiden Organe hier doch zusammen. Daher dürfte diese etwas apodiktische Aussage des *Gerichtshofs* wohl nur bedeuten, dass aufgrund der alleinigen „Feststellungsbefugnis“ des Präsidenten des EP durch die Unterzeichnung selbst von vornherein nicht gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit verstoßen werden kann. Im Übrigen darf der Präsident des EP die Feststellung nach Art. 314 IX AEUV natürlich nur treffen, wenn das Verfahren korrekt durchgeführt und abgeschlossen ist. Ansonsten unterstreicht das Urteil die bedeutende Rolle des Parlaments im Haushaltsverfahren; durch die alleinige Unterzeichnung der Feststellung des Haushalts durch den Präsidenten des EP kommt dies auch nach außen zum Ausdruck. Weiter stellt das Urteil den nicht abschließenden Charakter der Aufzählung der (verbindlichen) Rechtsakte in Art. 288 AEUV auch nach dem

---

<sup>20</sup> *EuGH*, Urt. v. 17.9.2013, Rs. C-77/11 – Rat/EP.

Vertrag von Lissabon klar, wobei in diesem Zusammenhang hervorzuheben ist, dass nicht in Art. 288 AEUV aufgeführte Rechtsakte auch tatsächlich „Rechtsakt“ genannt werden (bislang gebrauchte man hier den Begriff „Beschluss“, der heute jedoch in Art. 288 AEUV den früheren Begriff der „Entscheidung“ ersetzt hat).

## VI. Rechtsschutz

In der von der Großen Kammer entschiedenen Rs. C-95/12<sup>21</sup> nahm der *Gerichtshof* im Zusammenhang mit der Vereinbarkeit des sog. VW-Gesetzes mit dem EU-Recht – die der *EuGH* in der Rs. C-112/05<sup>22</sup> teilweise verneint hatte – zu Grundfragen der Art. 258, 260 AEUV (Vertragsverletzungsverfahren) Stellung. Art. 260 II AEUV (Verfahren zur Festlegung eines Pauschalbetrags und / oder eines Zwangsgeldes) stelle ein besonderes gerichtliches Verfahren der Durchführung von Urteilen des *Gerichtshofs*, m.a.W. ein „Vollstreckungsverfahren“, dar. Daher könne es von vornherein nur in Bezug auf diejenigen Vertragsverletzungen zum Zug kommen, die der *EuGH* auf der Grundlage des Art. 258 AEUV als begründet angesehen hat. Da der *Gerichtshof* sich jedoch in der Rs. C-112/05 gar nicht mit der Satzung von VW befasst habe, könne im Rahmen des Art. 260 II auch nicht die unterbliebene Modifikation der Satzung von VW geltend gemacht werden. Interessant ist diese Feststellung insbesondere deshalb, weil es um eine Satzungsbestimmung ging, die einer Vorschrift im VW-Gesetz entsprach, die aber ihrerseits als unionsrechtswidrig eingestuft wurde. Der *Gerichtshof* legt also in Bezug auf das Verhältnis von Art. 258 und Art. 260 II AEUV einen formalen Ansatz zugrunde. Dies mag zwar auf den ersten Blick überraschen, ist jedoch nicht nur – wie der *Gerichtshof* festhält – vor dem Hintergrund des Sinns und Zwecks des Art. 260 II AEUV als „Vollstreckungsverfahren“, sondern auch angesichts der ansonsten zu gewärtigenden Auslegungsprobleme ebenso sinnvoll wie notwendig. Denn die Frage, ob eine Norm wirklich parallel wie eine andere ausgestaltet ist, wird häufig umstritten sein. Im Übrigen können sich auch Fragen nach dem Adressaten des Unionsrechts stellen, wie dies auch bei der vorliegenden Konstellation der Fall war, ging es doch einerseits um ein Gesetz, andererseits um die Satzung einer Aktiengesellschaft (auch wenn Niedersachsen Aktionär ist). Aus ähnlichen Gründen ist auch dem zweiten Teil des Urteils zuzustimmen, in dem der *Gerichtshof* feststellt, die Nichtaufhebung von § 4 III VW-Gesetz habe nicht gegen die Verpflichtung aus dem Urteil in der Rs. C-112/05 verstoßen, da in diesem Urteil nur festgestellt worden sei, § 4 III VW-Gesetz verstoße in Verbindung mit § 2 I VW-Gesetz gegen Unionsrecht, so dass kein Vertragsverstoß allein durch die erstgenannte Vorschrift festgestellt worden sei.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> *EuGH*, Urт. v. 22.10.2013, Rs. C-95/12 – Kommission/Deutschland.

<sup>22</sup> *EuGH*, Rs. C-112/05, Slg. 2007, I-8995 – Kommission/Deutschland.

<sup>23</sup> S. ansonsten noch zur Festlegung der Höhe eines Pauschalbetrags und / oder eines Zwangsgelds *EuGH*, Urт. v. 17.10.2013, Rs. C-533/11 – Kommission/Belgien; *EuGH*, Urт. v. 28.11.2013, Rs. C-576/11 –

In der Rs. C-583/11 P<sup>24</sup> bestätigte die Große Kammer des *Gerichtshofs* die Rechtsprechung des *EuG*<sup>25</sup> zum Begriff der „Rechtsakte mit Verordnungscharakter“ im Sinne des Art. 263 IV AEUV, gegen die Einzelne eine Nichtigkeitsklage auch im Falle fehlender individueller Betroffenheit erheben können, sofern sie unmittelbar betroffen sind und die Rechtsakte keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen. Erfasst seien solche Rechtsakte, die nicht in einem Gesetzgebungsverfahren erlassen wurden, so dass eigentliche Gesetzgebungsakte nicht erfasst seien. Der *Gerichtshof* begründet dies im Wesentlichen mit der Systematik des Art. 263 IV AEUV bzw. seinem Wortlaut, müsse der Begriff der Rechtsakte mit Verordnungscharakter doch enger sein als derjenige der „Handlungen“ (gegen die im Falle der individuellen und unmittelbaren Betroffenheit vorgegangen werden kann), sowie der Entstehungsgeschichte der durch den Lissabonner Vertrag neu eingeführten Klagemöglichkeit gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter (die auf den Verfassungsvertrag und die dort getroffene Unterscheidung zwischen Gesetzgebungsakten und eben Rechtsakten mit Verordnungscharakter zurückgehe). Die Aufrechterhaltung der sog. „Plaumann-Formel“ verstoße auch nicht gegen Art. 47 GRCh, denn durch das Zusammenwirken der Nichtigkeitsklage, der inzidenten Normenkontrolle und des Vorabentscheidungsverfahrens sei ein vollständiges System von Rechtsbehelfen und Verfahren geschaffen worden, das die Rechtmäßigkeitskontrolle der Unionshandlungen gewährleisten könne. Damit dürfte die grundsätzliche Reichweite – oder besser: die grundsätzliche Beschränktheit – des Individualrechtsschutzes gegen gesetzgebende Akte der Union bis auf weiteres geklärt sein. Allerdings kann man den Ansatz des *EuGH* mit guten Gründen kritisieren, insbesondere, weil es bei den verschiedenen Klagearten mitnichten immer um dasselbe rechtliche Interesse geht und der Ansatz des *EuGH* eine sehr weitgehende Verantwortung der nationalen Gerichte – auch in den Konstellationen möglicher Verstöße gegen Unionsgrundrechte – impliziert, und es sich fragt, ob damit tatsächlich ein effektiver Grundrechtsschutz gewährleistet werden kann.

Verschiedene Urteile aus dem Berichtszeitraum betrafen (wiederum) die Unionsmaßnahmen im Gefolge der Terrorismusbekämpfung. Von besonderer Bedeutung ist hier zweifellos das von der Großen Kammer gefällte sog. Kadi II-Urteil (verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P, C-595/10 P<sup>26</sup>): Das Kadi I-Urteil<sup>27</sup> hatte im Jahr 2008 den zuständigen Unionsorganen eine dreimonatige Frist eingeräumt, um die festgestellten Verstöße gegen die Grundrechte von

---

Kommission/Luxemburg; *EuGH*, Urt. v. 30.5.2013, Rs. C-270/11 – Kommission/Schweden; *EuGH*, Urt. v. 25.6.2013, Rs. C-241/11 – Kommission/Tschechien.

<sup>24</sup> *EuGH*, Urt. v. 3.10.2013, Rs. C-583/11 – Inuit. Ergänzend sei darauf hinzuweisen, dass das Gericht eine Klage gegen die Durchführungsverordnung der Kommission (VO 737/2010) zur Grundverordnung (VO 1007/2009) als unbegründet abgewiesen hat, vgl. *EuG*, Rs. T-526/10, Urt. v. 25.4.2013 – Inuit.

<sup>25</sup> Vgl. *EuG*, Rs. T-18/10, Slg. 2011, II-5599 – Inuit.

<sup>26</sup> *EuGH*, Urt. v. 18.7.2013, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P, C-595/10 P – Kommission u.a./Kadi.

<sup>27</sup> *EuGH*, verb. Rs. C-402/05 P, 415/05 P, Slg. 2008, I-6351 – Kadi.

Herrn Kadi (insbesondere Verletzung seiner Verteidigungsrechte und des Anspruchs auf eine effektive gerichtliche Kontrolle im Zusammenhang mit einer Verletzung des Eigentumsrechts) zu heilen. Daraufhin wurde die Aufnahme von Herrn Kadi auf die „Unionsliste“ der terrorverdächtigen Personen (deren Gelder und wirtschaftliche Ressourcen „einzufrieren“ sind) mit einer ausführlicheren Begründung bestätigt, wogegen Herr Kadi Klage erhob, der vom *Gericht* stattgegeben wurde. Das von der Kommission und Großbritannien (unterstützt durch zahlreiche Mitgliedstaaten) angestrebte Rechtsmittel wurde vom *Gerichtshof* zurückgewiesen. Ausgangspunkt ist dabei die Bestätigung des Grundsatzes, wonach alle Unionshandlungen, auch diejenigen, mit denen Resolutionen des Sicherheitsrates umgesetzt werden, einer (offenbar vollumfänglichen) gerichtlichen Kontrolle ihrer Rechtmäßigkeit am Maßstab der Grundrechte unterliegen. In Bezug auf den Umfang der Verteidigungsrechte und das Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz müssten den Betroffenen die Gründe für eine sie betreffende Entscheidung umfassend dargelegt werden. Zwar könne dieses Grundrecht aus Gründen der Wahrung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit eingeschränkt werden; allerdings dürfe sich die gerichtliche Kontrolle nicht auf die Beurteilung der abstrakten Wahrscheinlichkeit der angeführten Gründe beschränken, sondern müsse sich auch auf die Frage erstrecken, ob diese Gründe – oder zumindest einer von ihnen, der für sich genommen ausreichend wäre – auch erwiesen sind. Hierzu habe der Unionsrichter von den Unionsbehörden ggf. (vertrauliche oder nicht vertrauliche) Informationen anzufordern, obliege es doch den Unionsbehörden, die Stichhaltigkeit der gegen den Betroffenen vorliegenden Gründe zu beweisen. Falls nur eine teilweise Übermittlung solcher Begründungen bzw. Beweise möglich ist, könne die streitige Maßnahme nur aufrechterhalten werden, wenn diese sie zu stützen vermögen. Der *Gerichtshof* kommt – entgegen den Feststellungen des *Gerichts* – nach einer ausführlichen Analyse der Gründe zum Ergebnis, dass einige der mitgeteilten Gründe hinreichend präzise und konkret seien. Allerdings seien keine hinreichenden Beweise für das tatsächliche Vorliegen dieser Gründe bzw. Umstände vorgelegt worden, so dass das Rechtsmittel aus diesem Grund zurückgewiesen wurde.<sup>28</sup>

Bemerkenswert ist, dass der *Gerichtshof* offenbar eine Art *in camera*-Verfahren (das so nicht vorgesehen ist) ins Auge fasst und gewisse Beweise (falls ihre Bekanntmachung die internationale Sicherheit gefährden können) nur dem Unionsgericht zugänglich gemacht werden können, wobei die Frage der Notwendigkeit eines solchen Vorgehens vom Gericht zu überprüfen und im Übrigen auf das Notwendigste zu beschränken ist.<sup>29</sup> Im Übrigen hält der

---

<sup>28</sup> Die in diesem Urteil herangezogenen Grundsätze wurden in weiteren (späteren) Urteilen bestätigt und angewandt, vgl. *EuGH*, Ur. v. 28.11.2013, Rs. C-280/12 P – Rat/Fulmen und Mahmoudian (wo das Rechtsmittel des Rates zurückgewiesen und die Rechtswidrigkeit der Aufnahme in die Liste aufgrund fehlender Beweise bestätigt wurde). S. auch *EuGH*, Ur. v. 28.11.2013, Rs. C-348/12 P – Rat/Kala Naft (wo der Gerichtshof dem Rechtsmittel des Rates stattgab, da das Gericht die Voraussetzungen für die Aufnahme in die Liste zu eng ausgelegt habe).

<sup>29</sup> Vgl. insoweit auch *EuGH*, Ur. v. 4.6.2013, Rs. C-300/11 – ZZ. Zu diesem Urteil oben II.

*Gerichtshof* an der vollumfänglichen Überprüfung der hier zur Debatte stehenden Maßnahmen fest, woran auch der Umstand nichts ändert, dass er für den Fall, dass gewisse Beweise nicht geliefert werden können (weil die Unionsbehörden nicht über sie verfügen), nicht automatisch auf die Rechtswidrigkeit der Maßnahme schließt, sondern „lückenhafte“ Beweise ausreichen lässt, sofern diese für sich genommen zur Begründung der Maßnahme genügen.

Zwei weitere Urteile der Großen Kammer des *Gerichtshofs* befassten sich mit der Thematik der Rechtmäßigkeit von Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung:<sup>30</sup>

- In der Rs. C-239/12 P<sup>31</sup> hält der *Gerichtshof* – nachdem er einige auf Verfahrensfehler bezogene Rechtsmittelgründe als unbegründet zurückgewiesen hat – die Feststellung der Gegenstandslosigkeit der Klage durch das *Gericht* für unzutreffend und gibt dem Rechtsmittel statt: Denn allein der Umstand, dass der angefochtene Rechtsakt im Laufe des Verfahrens aufgehört hat, Wirkungen zu zeitigen (wie im vorliegenden Fall, da der Name des Beschwerdeführers von der „Terrorliste“ gestrichen worden war), führe nicht zwingend zu einem Wegfall des Rechtsschutzinteresses. So könne der Kläger z.B. im Hinblick auf eine Zurückversetzung in den früheren Stand oder auf die Vermeidung des Risikos, dass sich die Rechtswidrigkeit wiederholt, durchaus ein fortbestehendes Rechtsschutzinteresse haben. Diese Voraussetzungen seien vorliegend gegeben, denn die Aufnahme in die Liste entfalte beträchtliche negative Konsequenzen und stelle einen bedeutenden Eingriff in die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen dar; neben der Erschütterung des Berufs- und das Familienlebens des Betroffenen seien auch die Stigmatisierung und das Misstrauen zu berücksichtigen, die mit der öffentlichen Bezeichnung des Betroffenen als mit einer terroristischen Vereinigung in Verbindung stehend einhergingen. Daher sei ein Rechtsschutzinteresse des Klägers an der Feststellung, er habe niemals in diese Liste aufgenommen werden dürfen (die in gewisser Weise zu einer Rehabilitierung führe), anzunehmen, dies unabhängig davon, ob die mögliche Rechtswidrigkeit der Aufnahme in die Liste auf Verfahrensmängeln oder sonstigen Rechtsverstößen beruhe.  
Das in jeder Beziehung überzeugende Urteil trägt ebenfalls zu einem umfassenden Rechtsschutz Einzelner gegen ihre Aufnahme in die „Terrorlisten“ bei und verunmöglicht es den Unionsorganen insbesondere, im Fall von Klagen durch eine schlichte Streichung der Betroffenen von der Liste deren Gegenstandslosigkeit herbeizuführen und damit die gerichtliche Kontrolle zu unterlaufen.
- Die Rechtsmittel von L. Gbagbo u.a. gegen die Unzulässigkeitserklärung (wegen Fristablaufs) ihrer Klagen gegen ihre Aufnahme in die betreffenden Listen von Personen mit Verbindungen zu terroristischen Vereinigungen wurden in den verb. Rs. C-478-482/11 P<sup>32</sup> für unbegründet erklärt: Die Mitteilung an die Betroffenen sei durch die Veröffentlichung im Amtsblatt geschehen, die Klage nach Ablauf der Frist eingegangen und ein Fall höherer Gewalt nicht nachgewiesen worden, da sich die Rechtsmittelführer lediglich auf die allgemein Lage während des bewaffneten Konflikts in Côte d’Ivoire berufen hätten.  
Insbesondere der zuletzt genannte Aspekt dürfte auch von allgemeiner Bedeutung sein, impliziert er doch, dass die Unmöglichkeit der fristgerechten Klageerhebung aufgrund höherer Gewalt konkret nachgewiesen werden muss.

Daneben ist noch auf folgende Urteile hinzuweisen:

<sup>30</sup> Ansonsten sind noch einige Urteile des Gerichts zu verzeichnen, in denen dieses die vom Gerichtshof entwickelten Grundsätze auf die jeweiligen konkreten Fallgestaltungen anwandte, wobei es regelmäßig um die Frage der Grundrechtsverletzung (insbesondere auch von Verfahrensrechten und hier der Begründungspflicht) ging, das Gericht im erstgenannten Fall darüber hinaus noch festhielt, auch ein Unternehmen, das ein „verlängerter Arm“ eines Staates sei, könne sich auf die Unionsgrundrechte berufen. S. *EuG*, Ur. v. 5.2.1013, Rs. T-494/10 – Bank Saderat Iran/Rat; *EuG*, Ur. v. 17.4.2013, Rs. T-404/11 – Turbo Compressor/Rat; *EuG*, Ur. v. 16.5.2013, Rs. T-392/11 – Iran Transfo/Rat; *EuG*, Ur. v. 28.5.2013, Rs. T-187/11 – Trabelsi/Rat; *EuG*, Ur. v. 12.6.2013, verb. Rs. T-128/12, T-182/12 – HTTS/Rat. S. sodann eine Reihe von Urteilen des Gerichts vom 6.9.2013: *EuG*, Rs. T-24/11 – Bank Refah Kargaran/Rat; *EuG*, verb. Rs. T-42/12, T-181/12 – Naser Beteni/Rat; *EuG*, verb. Rs. T-35/10, T-7/11 – Bank Melli Iran/Rat; *EuG*, Rs. T-434/11 – Europäisch-Iranische Handelsbank/Rat; *EuG*, Rs. T-493/10 – Persia International Bank/Rat; *EuG*, Rs. T-110/12 – Iranian Offshore Engineering/Rat.

<sup>31</sup> *EuGH*, Ur. v. 28.5.2013, Rs. C-239/12 P – Abdulrahim/Rat und Kommission.

<sup>32</sup> *EuGH*, Ur. v. 23.4.2013, verb. Rs. C-478-482/11 P – Gbagbo u.a.

- In der Rs. C-416/10<sup>33</sup> ging es u.a. um die Tragweite des Art. 267 AEUV (Vorabentscheidungsverfahren). In Anknüpfung an seine ständige Rechtsprechung hält der *Gerichtshof* fest, ein Vorlagerecht nationaler Gerichte bestehe auch dann, wenn die Parteien des Ausgangsverfahrens vor dem vorlegenden Gericht ein unionsrechtliches Problem nicht aufgeworfen haben, woran auch eine ggf. entgegenstehende nationale Verfahrensvorschrift nichts ändere; dies gelte auch dann, wenn es um eine nationale Bestimmung geht, wonach die Beurteilung eines höheren innerstaatlichen Gerichts für das vorlegende Gericht bindend ist und sich die Fragen zur Auslegung des Unionsrechts auf diese rechtliche Beurteilung beziehen. Dabei sei das nationale Gericht an die Auslegung des Unionsrechts durch den *EuGH* gebunden und müsse somit aus unionsrechtlicher Sicht ggf. von der Auslegung des höheren Gerichts abweichen.
- Sozusagen umgekehrt hielt der *Gerichtshof* in der Rs. C-136/12<sup>34</sup> fest, es obliege allein dem vorlegenden Gericht, über eine Vorlage an den *Gerichtshof* und die genaue Formulierung der Vorlagefragen zu entscheiden, so dass es keinesfalls an entsprechende Anträge der Parteien gebunden sei. Entgegenstehende nationale Verfahrensvorschriften seien ggf. unangewandt zu lassen.
- Eine Vorlage nach Art. 267 AEUV ist nur zulässig, wenn sie von einem Gericht im Sinne dieser Bestimmung unterbreitet wird. Ausgehend von seiner ständigen Rechtsprechung, wonach es bei der Qualifizierung einer Einrichtung als Gericht sowohl auf strukturelle als auch auf funktionelle Aspekte ankommt, verneinte der *Gerichtshof* (im Gegensatz zur Generalanwältin) in der Rs. C-394/11<sup>35</sup> die Gerichtseigenschaft der bulgarischen Kommission für den Schutz vor Diskriminierung. Denn Entscheidungen dieser Kommission hätten (zumindest in der dem *EuGH* unterbreiteten Konstellation) keinen Rechtsprechungscharakter: Die Kommission könne jederzeit auf eigene Initiative tätig werden und von Amts wegen weitere Beteiligte (als „Beklagte“) bezeichnen. Darüber hinaus könnten ihre Entscheidungen vor einem Verwaltungsgericht angefochten werden, wobei sie selbst diesfalls als Beklagte auftreten müsse, und im Falle einer Klage könne sie selbst unter gewissen Voraussetzungen ihre eigene Entscheidung wieder aufheben. Die Gesamtheit dieser Umstände lasse den Schluss zu, dass es hier letztlich um eine Art Verwaltungsentscheidung gehe, so dass die Vorlageberechtigung der Kommission verneint wurde.
- In der Rs. C-313/12<sup>36</sup> lehnte der *Gerichtshof* die Zulässigkeit eines Vorabentscheidungsersuchens ab. Zwar sei er auch dann zuständig, wenn der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt, es jedoch um die Auslegung von unionsrechtlichen Vorschriften geht, auf die das nationale Recht verweist. Denn es bestehe ein Interesse der Union an der einheitlichen Auslegung unionsrechtlicher Bestimmungen und Konzepte, unabhängig davon, unter welchen Voraussetzungen sie angewandt werden sollen, dies jedenfalls, wenn die entsprechenden innerstaatlichen Regelungen das Ziel verfolgen, dass innerstaatliche und durch das Unionsrecht geregelte Sachverhalte gleich behandelt werden. Diese Voraussetzungen seien jedoch nur dann gegeben, wenn sich aus der nationalen Regelung klar ergibt, dass nicht das nationale Recht, sondern die Grundsätze des Unionsrechts anzuwenden sind, was dann nicht anzunehmen sei, wenn einerseits auf das nationale Recht, andererseits auf nicht näher spezifizierte Grundsätze des Unionsrechts verwiesen wird.
- Die Entscheidung über die weitere Behandlung einer für zulässig erklärten Petition kann nicht auf dem Weg der Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV angefochten werden, da sie nicht die Rechtsstellung des Klägers zu verändern vermag und seine Interessen nicht beeinträchtigt, werde in einem Petitionsverfahren doch nicht rechtlich verbindlich über den Inhalt entschieden, wie das *EuG* in der Rs. T-186/11<sup>37</sup> feststellte. Das Urteil könnte auf den ersten Blick implizieren, dass dem Parlament in Bezug auf die Behandlung einer Petition ein quasi unbeschränktes Ermessen zustünde, so dass es eine zulässige Petition auch gar nicht oder ganz offensichtlich unzureichend behandeln könnte. In Anbetracht des Umstandes, dass die Unzulässigkeitserklärung einer Petition mittels Nichtigkeitsklage angefochten werden kann, da hier Grundrechte (Art. 227 AEUV, Art. 44 GRCh) betroffen sind, wie das *EuG* festgestellt hat,<sup>38</sup> erscheint dieser Schluss jedoch voreilig: In den Fällen, in denen die Behandlung einer Petition im Ergebnis auf eine Unzulässigkeit hinausliefe, muss gleichwohl die Nichtigkeitsklage eröffnet sein. Damit dürfte das angezeigte Urteil nur implizieren, dass keine eigentliche Überprüfung der inhaltlichen Befassung selbst stattfinden kann; erzwingbar ist aber, dass eine solche inhaltliche Befassung erfolgt.

## VII. Zugang zu Dokumenten der Unionsorgane

<sup>33</sup> *EuGH*, Urt. v. 15.1.2013, Rs. C-416/10 – Krizan.

<sup>34</sup> *EuGH*, Urt. v. 18.7.2013, Rs. C-136/12 – Consiglio Nazionale Dei Geologi.

<sup>35</sup> *EuGH*, Urt. v. 31.1.2013, Rs. C-394/11 – Valeri Hariev.

<sup>36</sup> *EuGH*, Urt. v. 7.11.2013, Rs. C-313/12 – Romeo.

<sup>37</sup> *EuG*, Urt. v. 7.3.2013, Rs. T-186/11 – Schönberger.

<sup>38</sup> *EuG*, Urt. v. 14.9.2011, Rs. T-308/07 – Tegebauer.



Wie das *EuG* in der Rs. T-331/11<sup>39</sup> feststellte, durfte der Rat den Zugang zu einer Verhandlungsrichtlinie über den Beitritt zu den Zusatzprotokollen zur EMRK nicht verweigern. Denn die VO 1049/2001<sup>40</sup> gewähre ein Recht auf Zugang zu solchen Dokumenten, das zwar u.a. zum Schutz der internationalen Beziehungen (Art. 4 I VO 1049/2001) verweigert werden dürfe. Doch habe ein Zugang zu diesem Dokument keine Schwächung der Verhandlungsposition der Union nach sich ziehen können, da die Verhandlungsrichtlinie den Verhandlungspartnern mitgeteilt worden war. Weiter gebe sie lediglich den Standpunkt der Union zu der Frage des Beitritts zu den Protokollen wieder, nicht jedoch z.B. denjenigen der Partner der Union in den Verhandlungen oder den Standpunkt der Union zu demjenigen ihrer Partner, so dass das Vertrauensklima zwischen den an den Verhandlungen Beteiligten nicht gefährdet werden könne. Hingegen sei der Rat in Bezug auf die übrigen Verhandlungsrichtlinien durchaus zur Annahme berechtigt gewesen, ihre Verbreitung könne das öffentliche Interesse im Bereich der internationalen Beziehungen beeinträchtigen, da es hier tatsächlich um eine Verbreitung eigener Standpunkte der Union gehe, die sonst nicht bekannt seien, so dass nicht auszuschließen sei, dass sich dies negativ auf die Verhandlungskraft der Union auswirke. Allerdings habe der Rat hier einen teilweisen Zugang gewähren müssen, da dieses öffentliche Interesse nicht in Bezug auf alle Teile der fraglichen Dokumente relevant gewesen sei, wie das *Gericht* im Einzelnen darlegt.

Nach Art. 4 Abs. 2 VO 1049/2001 können u.a. der Schutz von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten eine Verweigerung des Zugangs zu dem entsprechenden Dokument begründen, wobei jeweils – da es sich hier um einen relativen Ausnahmetatbestand handelt – auch noch darzulegen ist, dass kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung des Dokuments besteht, womit eine umfassende Abwägung zu erfolgen hat. In den verb. Rs. C-514/11 P, C-605/11 P<sup>41</sup> wies der *Gerichtshof* die Rechtsmittel gegen das Urteil des *Gerichts* in der Rs. T-29/08<sup>42</sup> zurück und bestätigte somit den Ansatz des *Gerichts*, dass die Kommission den Zugang zu Dokumenten, die ein laufendes Vertragsverletzungsverfahren im Umweltsektor betreffen, aus Gründen des Schutzes des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten verweigern durfte, und zwar auch ohne eine vollumfängliche konkrete und individuelle Prüfung aller Dokumente, zu denen Zugang beantragt wurde. Denn eine solche habe unterbleiben können, da es offenkundig sei, dass alle fraglichen Dokumente, was ihren gesamten Inhalt betrifft, zu derselben Dokumentenkategorie gehören und dass der Zugang zu diesen aufgrund der geltend gemachten Ausnahme verweigert werden könne. Insbesondere bringe eine Verbreitung der Dokumente die Gefahr

<sup>39</sup> *EuG*, Ur. v. 12.9.2013, Rs. T-331/11 – Besselink/Rat.

<sup>40</sup> VO 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des EP, des Rates und der Kommission, ABl. 2001 L 145, 43.

<sup>41</sup> *EuGH*, Ur. v. 14.11.2013, verb. Rs. C-514/11 P, C-605/11 P – LPN und Finnland/Kommission.

<sup>42</sup> *EuG*, Rs. T-29/08, Slg. 2011, II-6021 – LPN/Kommission.

mit sich, dass die Natur und der Ablauf des Verfahrens modifiziert würden, da es sich als noch schwieriger erweisen könnte, einen Verhandlungsprozess in Gang zu setzen und zu einem Einvernehmen mit dem Mitgliedstaat zu kommen, womit eine Klageerhebung vermieden werden könnte.<sup>43</sup> An diesem Schluss ändere auch die VO 1367/2006 (sog. Aarhus-Verordnung) nichts, da die in Art. 6 VO 1367/2006 vorgesehenen gesetzlichen Vermutungen und der Grundsatz der engen Auslegung der Ausnahmegründe sich nicht auf Vertragsverletzungsverfahren bezögen.<sup>44</sup>

### VIII. „Europäisches Verwaltungsrecht“

Nach Art. 7 RL 93/13 über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen müssen die Mitgliedstaaten angemessene und wirksame Mittel vorsehen, damit der Verwendung missbräuchlicher Klauseln in Verträgen ein Ende gesetzt wird. Diese Mittel müssen auch die Möglichkeit von Verbraucherschutzorganisationen, zu diesem Zweck den Rechtsweg zu beschreiten oder die hierfür zuständigen Verwaltungsbehörden anzurufen, umfassen. Weitere Präzisierungen enthält weder die RL 93/13 noch eine andere einschlägige Richtlinie, so dass es – wie der *Gerichtshof* in der Rs. C-413/12<sup>45</sup> feststellt – Sache der Mitgliedstaaten sei, nach dem „Grundsatz der Verfahrenautonomie“ entsprechende Regeln zu erlassen, wobei der Äquivalenz- und Effektivitätsgrundsatz zu beachten sei. Eine nationale Vorschrift, wonach gegen die Feststellung der örtlichen Unzuständigkeit durch das erstinstanzliche Gericht kein Rechtsmittel eingelegt werden könne, verstoße nicht gegen den Effektivitätsgrundsatz, da es den Klägern unbenommen bleibe, am Ort der Niederlassung des Beklagten Klage zu erheben.<sup>46</sup>

Um die Reichweite der Grundsätze der Effektivität, des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit ging es in der Rs. C-362/12<sup>47</sup>. Falls für die Rückforderung einer unter Verstoß gegen das Unionsrecht erhobenen Steuer zwei mögliche Rechtsbehelfe zur Verfügung stehen, wobei einer der beiden einer längeren Verjährungsfrist unterliegt, stehe es mit den genannten Grundsätzen nicht in Einklang, diese Verjährungsfrist ohne Vorankündigung rückwirkend zu verkürzen; nicht von Bedeutung sei es hierbei, wenn die

---

<sup>43</sup> Vgl. die Kritik an diesem Ansatz des *Gerichtshofs* (der in dem angezeigten Urteil seine Rechtsprechung bestätigt) bei *Epiney*, NVwZ 2008, 736 (739).

<sup>44</sup> S. darüber hinaus aus der Rechtsprechung zur VO 1049/2001 noch *EuGH*, Urt. v. 17.10.2013, Rs. C-280/11 P – Rat/Access Info Europe, in der das Rechtsmittel des Rates gegen das Urteil *EuG*, Rs. T-233/09, Slg. 2011 II-1073 – Access Info Europe/Rat, zurückgewiesen wurde. Zum Urteil in der Rs. T-233/09 *Epiney*, NVwZ 2012, 730 (734). In *EuGH*, Urt. v. 28.11.2013, Rs. C-576/12 P – Jurasinovic/Rat, hielt der Gerichtshof insbesondere fest, Art. 4 und Art. 9 VO 1049/2001 seien unabhängig voneinander zu prüfen.

<sup>45</sup> *EuGH*, Urt. v. 5.12.2013, Rs. C-413/12 – Asociacion de consumidores.

<sup>46</sup> Zum Effektivitätsgrundsatz im Zusammenhang mit der Gewährung von Rechtsschutz auch *EuGH*, Urt. v. 27.6.2013, Rs. C-93/12 – Agroconsulting.

<sup>47</sup> *EuGH*, Urt. v. 12.12.2013, Rs. C-362/12 – Test Claimants.

Möglichkeit, den Rechtsbehelf mit der längeren Verjährungsfrist einzulegen, erst kurz vor Ende derselben von einem Untergericht anerkannt und erst nach ihrem Ablauf von der höchsten Instanz bestätigt wurde. Denn eine rückwirkende Verkürzung einer Verjährungsfrist (ohne Übergangsregelung) nähme den Betroffenen letztlich den unionsrechtlich begründeten Erstattungsanspruch oder lasse ihnen zu wenig Zeit zur Geltendmachung des Anspruchs.

## **IX. Richtlinienwirkung**

Zu Grundfragen der zeitlichen Geltung von Richtlinien äußerte sich der *Gerichtshof* in der Rs. C-576/10<sup>48</sup> im Zusammenhang mit dem öffentlichen Auftragsrecht: Falls eine Richtlinie während des Verfahrens modifiziert wird, sei aus Gründen der Rechtssicherheit grundsätzlich diejenige Richtlinie anwendbar, die zum Zeitpunkt der Wahl des Verfahrens gilt, auch wenn sich die Rechtslage bis zum Zeitpunkt der Vergabe geändert hat. Etwas anderes könne jedoch dann gelten, wenn nach der Entscheidung über das anwendbare Verfahren Verhandlungen zwischen den Parteien geführt werden, die wesentlich andere Merkmale aufweisen als die zuvor geführten und damit auf den Willen der Parteien zur Neuverhandlung wesentlicher Vertragsbestimmungen schließen ließen: Hier komme die Anwendung der neuen Richtlinie, deren Umsetzungsfrist nach dem Zeitpunkt der Entscheidung über das anwendbare Verfahren abgelaufen ist, in Betracht.

---

<sup>48</sup> *EuGH*, Urt. v. 11.7.2013, Rs. C-576/10 – Kommission/Niederlande.